



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Mgr. M. R.**, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2021, č. j. 11 A 61/2021 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2021, č. j. 11 A 61/2021 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podanou u Městského soudu v Praze domáhal toho, aby městský soud určil, že zásah spočívající v úkonech žalovaného, který dne 10. 3. 2021 prostřednictvím zkušební komise prováděl ústní zkoušku insolvenčního správce žalobce a hodnotil výsledek zkoušky stupněm „neuspěl“, byl nezákonný. Současně se domáhal toho, aby městský soud žalovanému přikázal řádné sečtení hlasů a vydání osvědčení o úspěšném vykonání ústní zkoušky žalobci, eventuálně aby žalovaný k výsledku zkoušky nepřihlížel a aby žalobci umožnil její vykonání v nejbližším náhradním termínu. V žalobě namítal, že v rámci ústní zkoušky neproběhlo řádné hlasování a sčítání hlasů zkušební komise a že protokol o jejím průběhu vyhotovený žalovaným je vnitřně rozporný a neúplný.

[2] Městský soud žalobu zamítl. Při posouzení otázky, zda je tvrzený zásah skutečně zásahem, shledal, že vzhledem k subsidiární povaze zásahové žaloby nemůže být žalobce úspěšný. Výsledek hodnocení zkoušky insolvenčního správce lze zvrátit prostřednictvím

řádně podaného opravného prostředku, konkrétně prostřednictvím rozkladu, který žalobce podal dne 14. 4. 2021 proti rozhodnutí ze dne 31. 3. 2021, č. j. MSP-47/2019-OINS-ZK/32, jímž žalovaný vyhověl žádosti žalobce o vydání rozhodnutí o výsledku zkoušky insolvenčního správce podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a deklaroval, že žalobce byl u zkoušky insolvenčního správce konané dne 10. 3. 2021 hodnocen stupněm „neuspěl“. Dále městský soud shledal, že žaloba je přípustná, neboť se ochrany nebo nápravy nelze domáhat jinými právními prostředky, zejména žalobou proti rozhodnutí. V době rozhodování soudu totiž již bylo rozhodnuto o opravném prostředku žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2021.

[3] Soud k otázce přímého zkrácení na právech žalobce konstatoval, že tvrzený zásah byl vůči žalobci dostatečně individualizován. Svědčí mu sice veřejné subjektivní právo na to, aby mu žalovaný umožnil vykonat opakovanou zkoušku insolvenčního správce, nesvědčí mu však veřejné subjektivní právo na její pozitivní výsledek. Závěr o tom, zda žalobce u zkoušky uspěl či nikoli, je na uvážení zkušební komise. Vzhledem k tomu, že žalobce neměl nárok na to, aby byl hodnocen stupněm „uspěl“, nemohlo být nezákonně zasaženo do jeho práv tím, že komise vyhodnotila jeho znalosti stupněm „neuspěl“.

[4] Napadený úkon je jednorázový, avšak jeho důsledky trvají, neboť na žalobce je stále nutno nahlížet jako na uchazeče, který u zkoušky neuspěl. Tato skutečnost je důvodem pro zamítnutí žaloby ve vztahu k výroku o určení, že zásah je nezákonný. Důvodnou soud neshledal ani tu část žaloby, v níž se žalobce domáhal toho, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu, aby ve lhůtě do tří týdnů od právní moci rozsudku provedl řádné sčítání hlasů a žalobci zaslal osvědčení o úspěšném vykonání zkoušky. Znalosti žalobce zkoušející hodnotili komplexně, o čemž pak hlasovali se závěrem, že žalobce v dané zkoušce neuspěl. Z protokolu je patrné, že závěr o neúspěšnosti žalobce nebyl učiněn jednomyslně, ale většinou hlasů 7 z 11. Tento postup byl zcela v souladu s vyhláškou č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců (dále jen „vyhláška č. 312/2007 Sb.“), která náležitosti této zkoušky upravuje, i s podstatou komisionálního zkoušení, kdy zkušební komise rozhoduje jako celek. Z § 7a odst. 3 vyhlášky vyplývá pouze to, že komise rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů svých členů. Postup zkušební komise je s tímto ustanovením zcela v souladu, neboť komise hlasovala o znalostech žalobce ve vztahu k celé zkoušce, tedy ve všech zkoušených oborech. K závěrečnému hodnocení dospěla po řádném hlasování, a to jednomyslně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Závěr městského soudu o tom, že stěžovatel nemůže být se zásahovou žalobou úspěšný, neboť výsledek hodnocení zkoušky insolvenčního správce lze zvrátit prostřednictvím řádně podaného opravného prostředku, tj. odvolání proti rozhodnutí žalovaného, neodpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu. Některé úkony mohou být přezkoumány v řízení o zásahové žalobě i žalobě proti rozhodnutí. Pokud měl

pokračování

městský soud za to, že zásahová žaloba není přípustná z důvodu, že žalobce může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, měl ji usnesením odmítnout pro nepřípustnost, což však neučinil. Ze stejného důvodu nelze souhlasit s tvrzením soudu o přípustnosti žaloby z toho důvodu, že stěžovatel se v době rozhodování městského soudu již nemohl domáhat ochrany a nápravy jinými právními prostředky, zejména žalobou proti rozhodnutí. Naopak je řízení o této žalobě vedeno u městského soudu pod sp. zn. 18 A 55/2021; o věci soud dosud nerozhodl.

[7] Městský soud nepřípustně směšuje otázku zásahu do právní sféry stěžovatele a otázku zákonnosti takového zásahu. Stěžovatel sice nemá veřejné subjektivní právo na to, aby byl zkušební komisí žalovaného hodnocen stupněm „uspěl“, nepochybně však hodnocením „neuspěl“ bylo přímo negativně zasaženo do jeho právní sféry.

[8] Především však městský soud pochybil při posuzování zákonnosti namítaného zásahu žalovaného. Soud vyjmenoval nesprávně oblasti a rozsah znalostí zjišťovaných při zvláštní části zkoušky insolvenčního správce. Konstatování, že z protokolu je patrné, že závěr o neúspěšnosti stěžovatele nebyl učiněn jednomyslně, ale většinou hlasů 7 z 11, se vzpírá logice, neboť zkušební komise měla pět členů. Nadto je v rozporu s dalším dílčím závěrem soudu, dle kterého komise hlasovala o závěrečném hodnocení znalostí stěžovatele řádně a jednomyslně. Soud tím porušil § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, který se dle § 64 s. ř. s. použije v řízení o zásahové žalobě přiměřeně. Jednoznačně totiž neformuloval, jaký skutkový závěr zjistil ohledně toho, jakým poměrem hlasů dospěla zkušební komise k výsledku zkoušky stěžovatele, a neuvedl, jakými úvahami se řídil při hodnocení protokolu o průběhu zkoušky. Městský soud dané ustanovení porušil i tím, že nevysvětlil, proč neprovedl stěžovatelem navrhovaný důkaz výsledkem účastníků ústní části zkoušky z řad veřejnosti.

[9] Konečně městský soud vycházel z nesprávného ustanovení právních předpisů; § 7a vyhlášky č. 312/2007 Sb. se týká zvláštní zkoušky insolvenčního správce. Soud se také vůbec nevypořádal se žalobní argumentací stran náležitostí protokolu o průběhu zkoušky insolvenčního správce, z něhož není patrné, jaké konkrétní neznalosti stěžovatel v jednotlivých otázkách, ve kterých byl hodnocen výsledkem „nedostatečný“, projevil, což je v rozporu se správní praxí žalovaného.

[10] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. K přípustnosti žaloby uvedl, že se žalobou proti rozhodnutí bránit nelze, neboť žalovaný o průběhu zkoušky rozhodnutí nevydává. Žalobu proti rozhodnutí v řízení sp. zn. 18 A 55/2021 městský soud zamítl. Není pravdou, že městský soud nepřípustně smísl otázku zásahu do právní sféry stěžovatele a otázku zákonnosti takového zásahu. Městský soud nejprve správně konstatoval, že ačkoli stěžovateli svědčí veřejné subjektivní právo na vykonání zkoušky, nesvědčí mu veřejné subjektivní právo na její pozitivní výsledek, a že závěr o tom, zda stěžovatel u zkoušky uspěl či nikoli, je na uvážení zkušební komise. O soudním přezkumu zkoušky insolvenčního správce lze uvažovat pouze co do jejího průběhu.

[12] Skutkový stav, který je zachycen v protokolu, jenž má všechny potřebné náležitosti, byl dle žalovaného jednoznačně prokázán a nebylo by účelné provádět stěžovatelem navrhované výsledky, neboť závěr zkušební komise není soudně ani jinak přezkoumatelný. To implicitně potvrdil i městský soud. Městský soud dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, že svou povahou se jedná o zásah do právní sféry stěžovatele, a následně pak správně hodnotil, že zásah byl v souladu se zákonem a v jeho mezích.

[13] Podle žalovaného neměl městský soud tvrzením, že „zkušební komise o neúspěšném výsledku zkoušky stěžovatele hlasovala většinou hlasů 7 z 11“, na mysli celkové závěrečné hodnocení zkoušky, nýbrž pouhé dílčí hodnocení jednotlivých zkušebních otázek. Stěžovateli totiž bylo při zkoušce položeno celkem 11 zkušebních otázek, přičemž u 7 z nich byl hodnocen jako dostatečný a u zbylých 4 jako nedostatečný. Tato dílčí hodnocení nejsou povinnou náležitostí protokolu, jimiž jsou toliko zkušební otázky ústní části zkoušky a výsledek zkoušky [§ 13 odst. 1 písm. g) a h) vyhlášky]. Požadavky na rozsah dílčího hodnocení znalostí uchazeče u ústní části zkoušky nejsou platnou právní úpravou vymezeny. Městský soud následně správně uvedl, že o výsledku zkoušky hlasovala zkušební komise jednomyslně s celkovým výsledkem „neuspěl“. Předchozí tvrzení je tedy pouze nepřesností, která nezpůsobila nezákonnost napadeného rozsudku.

[14] Žalovaný dále uvedl, že vyhláška ani jiný právní předpis nekladou žádné bližší požadavky na formu či obsah protokolu o zkoušce insolvenčního správce. Protokol obsahuje všechny náležitosti požadované § 13 odst. 1 vyhlášky. Každý člen zkušební komise disponuje jedním hlasem a hlasuje o zkoušce jako celku. V protokolu je uvedeno, že je stěžovatel klasifikován s celkovým výsledkem „neuspěl“, přičemž jsou pod tímto výsledkem podpisy všech členů zkušební komise, kteří o zkoušce hlasovali. V případě, že by některý ze členů zkušební komise zastával názor opačný, byla by tato skutečnost v protokolu zaznamenána.

[15] Městský soud dle žalovaného odkázal na ustanovení vyhlášky týkající se zvláštní zkoušky insolvenčního správce toliko podpůrně pro dokreslení své argumentace a na projednávání případ tato ustanovení přímo nepoužil. Jedná se tedy rovněž o pouhé dílčí pochybení nezpůsobující nezákonnost napadeného rozsudku, kterou může Nejvyšší správní soud přesvědčivým odůvodněním napravit.

[16] Konečně k tvrzené nepřezkoumatelnosti žalovaný uvedl, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Městský soud se s podstatou námitek řádně vypořádal a vysvětlil, z jakých důvodů nepovažuje argumentaci stěžovatele za správnou, byť výslovně v odůvodnění nereagoval na všechny myslitelné aspekty vznesených námitek.

[17] Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené

pokračování

rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

[19] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že napadený rozsudek není přezkoumatelný, a to z následujících důvodů.

[20] Kasační soud se nejprve zabýval přezkoumatelností úvah městského soudu, pokud jde o samotnou otázku přípustnosti zásahové žaloby. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem má subsidiární povahu a je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání jiných typů žalob podle s. ř. s. Proti zásahům do práv uchazeče, k nimž dochází před konáním zkoušky nebo v průběhu jejího konání, se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2021, č. j. 9 As 109/2020 - 70, ze dne 18. 9. 2019, č. j. 10 As 276/2018 - 72, v němž soud implicitně připustil přípustnost zásahové žaloby proti procesnímu postupu v průběhu zvláštní zkoušky insolvenčního správce, a ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 102/2018 - 39, č. 3841/2019 Sb. NSS).

[21] Naopak soudního přezkumu rozhodnutí zkušební komise o výsledku justiční zkoušky se nelze domáhat vůbec, neboť uchazeč nemá veřejné subjektivní právo na složení zkoušky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 As 3/2013 - 63, včetně tam citovaného usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09).

[22] Po neúspěšném vykonání zkoušky se lze žádostí podle § 142 správního řádu domáhat vydání deklaratorního rozhodnutí o negativním výsledku zkoušky. Proti takovému rozhodnutí lze podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., avšak soud v řízení o ní může zkoumat pouze vady řízení a soulad výroku deklaratorního rozhodnutí s výsledkem zkoušky určeným zkušební komisí. Neúspěšný uchazeč se tak v rámci jeho přezkumu může domáhat např. toho, že hodnocení uvedené v rozhodnutí neodpovídá hodnocení uvedenému v protokolu. Nemůže však napadnout samotné hodnocení zkušební komise a požadovat jeho změnu a nemůže ani úspěšně namítat procesní vady průběhu zkoušky. To vyplývá z povahy deklaratorního rozhodnutí, které závazně deklaruje

výsledek zkoušky, nikoli její průběh (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, č. j. 8 Ans 3/2013 - 63, a ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 As 439/2019 - 40).

[23] Skutečnost, že stěžovatel mohl podat žalobu proti deklaratornímu rozhodnutí, což také učinil, nemá vliv na posouzení přípustnosti dané zásahové žaloby. Nejedná se o totožný úkon či akt správního orgánu. Stěžovatel totiž brojil proti způsobu, jakým proběhlo hlasování zkušební komise, sčítání jejích hlasů, proti tomu, jak byly tyto skutečnosti zaznamenány do protokolu o průběhu zkoušky, a rovněž proti tomu, že zkušební komise do protokolu nezaznamenala konkrétní neznalosti stěžovatele v jednotlivých otázkách, ve kterých byl hodnocen výsledkem „nedostatečný“. Žalobou se tedy bránil proti zásahům do svých práv, k nimž došlo v průběhu konání ústní části zkoušky insolvenčního správce. Jinak řečeno, brojí proti nezákonnému zásahu, který spatřuje v postupu směřujícím k vlastnímu výsledku zkoušky, tedy nikoli v postupu směřujícím k vydání zmiňovaného deklaratorního rozhodnutí. Žaloba na ochranu před takovým zásahem je proto přípustná (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 As 439/2019 - 40).

[24] Konstatování městského soudu ve vztahu k přípustnosti zásahové žaloby jsou zavádějící. Městský soud sice dospěl k zákonnému a správnému závěru, že zásahová žaloba je přípustná, a proto se jí dále meritorně zabýval a žalobu zamítl, nikoli odmítl. Avšak způsob, jakým k takovému závěru dospěl, nebyl souladný s dosavadní judikaturou. Městský soud totiž na jednu stranu ve vztahu k subsidiaritě zásahové žaloby tvrdil, že stěžovatel nemůže být úspěšný s ohledem na to, že je možné bránit se žalobou proti deklaratornímu rozhodnutí, na druhou stranu ve vztahu k povaze zásahu přípustnost žaloby dovozuje ze skutečnosti, že již není možné proti tomuto rozhodnutí podat žalobu. Soud tedy dospěl ke správnému závěru o přípustnosti žaloby, avšak úvahy, které jej k tomu vedly, nebyly správné. V tomto směru jsou úvahy městského soudu ještě na přípustné hranici přezkoumatelnosti, avšak Nejvyšší správní soud považoval za nutné jeho úvahy korigovat v souladu s výše uvedenými body 20 - 23.

[25] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval přezkoumatelností závěrů městského soudu o naplnění jednotlivých kritérií pro určení toho, zda jsou stěžovatelem namítané úkony nezákonným zásahem. Pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je nezbytné splnění pěti kumulativních podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka, kterou již soud hodnotil výše ve vztahu k posouzení přípustnosti žaloby), a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka) (podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65).

[26] Argumentace městského soudu ohledně toho, zda byl zásah namířen přímo proti stěžovateli (5. podmínka), je matoucí. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že zásah byl dostatečně individualizován vůči stěžovateli. Nesprávně však uvedl, že tímto dostatečně individualizovaným zásahem bylo hodnocení zkušební komisí stupněm „neuspěl“; takové vymezení zásahu neodpovídá obsahu žaloby, a jak již bylo výše uvedeno, ani nemůže být předmětem přezkumu správním soudem. Stěžovatel totiž v žalobě označil za nezákonný zásah následující úkony: způsob hlasování zkušební komise, sčítání hlasů a způsob, jakým komise zaznamenala výsledky do protokolu. Platí nicméně, že úkony

pokračování

stěžovatelem označené za nezákonný zásah mířily přímo vůči němu. Také v této úvaze proto městský soud pochybil, opět však nikoliv způsobem, který by činil jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[27] Z napadeného rozsudku nicméně není zřejmé, jakým způsobem se městský soud vypořádal s otázkou, zda stěžovatele zásah zkrátil na jeho právech (2. podmínka).

[28] Městský soud ve vztahu k této podmínce konstatoval, že v souladu s usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, stěžovatel nemá subjektivní veřejné právo na úspěšné složení zkoušky, pouze na to, aby mu žalovaný umožnil vykonat opakovanou zkoušku insolvenčního správce. Na základě toho však nevyvodil žádný závěr o naplnění podmínky zkrácení stěžovatele na jeho právech. Místo toho konstatoval, že namítaný zásah nebyl *nezákonný*.

[29] Soud jednak na tomto místě opětovně nesprávně vymezil tvrzený nezákonný zásah, neboť stěžovatel za něj označil způsob hlasování zkušební komise, sčítání hlasů, a způsob, jakým komise zaznamenala výsledky do protokolu, nikoli samotné hodnocení zkušební komisí. Na místo toho, aby učinil závěr o zasažení do stěžovatelových práv, dospěl k závěru o *zákonnosti* namítaného zásahu. Posouzení namítaného zásahu jako *nezákonného* je však až 3. podmínkou pro určení toho, zda je úkon správního orgánu nezákonným zásahem. Ostatně otázkou, zda je zásah *nezákonný*, se městský soud zabýval až v následující části napadeného rozsudku. Městský soud tedy smísl posouzení druhé a třetí podmínky. Napadený rozsudek je proto v této části nesrozumitelný, neboť je v odůvodnění vnitřně rozporný. Rozpor nelze odstranit ani výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům městského soudu a účastníků řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25). V této části je tedy nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[30] Průběh ústní zkoušky insolvenčního správce, včetně způsobu, jakým zkušební komise dospěje k výsledku a jakým jej zaznačí do protokolu z průběhu zkoušky, je upraven vyhláškou č. 312/2007 Sb.

[31] Podle § 3 odst. 1 vyhlášky *zkouška sestává z písemné a ústní části (...). Dle odst. 2 při zkoušce se za účelem prověření znalostí uchazeče potřebných k výkonu funkce insolvenčního správce zjišťují znalosti z oblasti a) občanského, obchodního a pracovního práva, b) občanského práva procesního, c) insolvenčního práva, d) správního práva včetně správního řízení, e) finančního práva včetně daňového řízení, f) řízení podniku a g) účetnictví a financování podniku.*

[32] Dle § 7 odst. 1 vyhlášky *zkušební komise pro zkoušky jsou pětičlenné (...). Podle odst. 2 zkušební komise je usnášeníschopná, jsou-li přítomni nejméně 3 její členové. Odst. 3 stanoví, že zkušební komise rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů svých členů; v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího.*

[33] Podle § 10 odst. 5 vyhlášky *zkušební komise rozhodne o výsledku ústní části zkoušky na základě neveřejné porady zpravidla bezprostředně po skončení ústní části zkoušky.*

[34] Ustanovení § 12 odst. 1 vyhlášky stanoví, že *výsledek zkoušky se hodnotí stupni uspěl(a) nebo neuspěl(a)*. Podle odst. 3 *výsledek zkoušky oznámí zkušební komise uchazeči bezprostředně po poradě konané po ústní části zkoušky ústním vyhlášením*.

[35] Podle § 13 odst. 1 vyhlášky *o průběhu zkoušky se pořídí protokol, který obsahuje (...) e) datum a místo konání ústní části zkoušky, pokud uchazeč tuto část zkoušky vykonal, (...) g) zkušební otázky ústní části zkoušky, h) výsledek zkoušky, i) jména, příjmení členů zkušební komise a jejich podpisy, j) popřípadě další důležité skutečnosti*.

[36] Městský soud daná ustanovení správně vyložil tak, že se jedná o zkoušku komisionální, v rámci níž je zkoušejícím kolektivní orgán rozhodující kolektivním způsobem. Hlasování se účastní všichni členové komise, přičemž každý má jeden hlas. Všichni členové komise hodnotí celý průběh zkoušky. Výsledkem takového hlasování je hodnocení, že uchazeč uspěl či neuspěl, na základě nadpoloviční většiny hlasů členů komise. Toto hodnocení je povinnou náležitostí protokolu ve smyslu § 13 odst. 1 písm. h) vyhlášky. Vyhláška nestanoví, že je komise povinna do protokolu vypsát členy, kteří hlasovali ve prospěch úspěšného složení zkoušky, a naopak členy, kteří hlasovali pro celkové neúspěšné hodnocení, ani jejich poměr. Protokol z průběhu zkoušky insolvenčního správce ze dne 10. 3. 2021 skutečně obsahuje pouze vyhodnocení zkoušky, aniž by z něj bylo zřejmé, jak který člen komise hlasoval. Je z něj možné dovodit pouze to, že pro hodnocení stupněm „neuspěl“ hlasovali nejméně tři členové komise (neboť se jedná o nadpoloviční většinu hlasů pěti přítomných členů).

[37] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že z napadeného rozsudku není zřejmé, k jakým skutkovým závěrům městský soud dospěl, jde-li o obsah protokolu. Závěr soudu, že hlasování komise nebylo jednomyslné, ale učiněné většinou hlasů 7 z 11, je v rozporu s dalším dílčím závěrem soudu, dle kterého komise hlasovala o závěrečném hodnocení znalostí stěžovatele ve vztahu k celé zkoušce jednomyslně. Platí nicméně, že ani jedno z těchto tvrzení nemá oporu v obsahu protokolu. Z protokolu totiž skutečně není patrné, že závěr o neúspěšnosti stěžovatele ve zkoušce byl učiněn většinou hlasů 7 z 11. Komise shledala dostatečnou znalost u 7 otázek z 11. Tento číselný poměr žádným způsobem nevypovídá o počtu členů komise, kteří hlasovali o úspěšném hodnocení zkoušky stěžovatele. Z obsahu protokolu rovněž nelze určit, zda členové zkušební komise hlasovali pro závěrečné hodnocení zkoušky stupněm „neuspěl“ jednomyslně či nikoli. Z protokolu plyne pouze to, že pro neúspěšné hodnocení hlasovali minimálně tři členové komise, resp. nadpoloviční většina z pěti přítomných členů. I v této části je proto napadený rozsudek vnitřně rozporný. Nadto oba dílčí závěry městského soudu, které si protirečí, nemají oporu ve spise, konkrétně v protokolu z průběhu ústní části zkoušky. V této části je proto napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný, což je důvodem pro jeho zrušení.

[38] Je také pravdou, že soud nad rámec výše uvedených ustanovení citoval rovněž oblasti a rozsah znalostí zjišťovaných při zvláštní části zkoušky insolvenčního správce. Na věc nicméně použil pouze jedno z těchto ustanovení, konkrétně § 7a odst. 3 vyhlášky. Toto ustanovení je však zcela totožné s § 7 odst. 3 vyhlášky, který se na danou věc použije. Pro zvláštní zkoušku insolvenčního správce i pro zkoušku obecnou, kterou absolvoval stěžovatel, totiž platí, že zkušební komise rozhoduje nadpoloviční většinou hlasů svých členů a že v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího. Jeho aplikací proto městský soud nemohl dojít k jiným, nesprávným závěrům.

pokračování

[39] Kasační soud taktéž stěžovateli přisvědčil v tom, že městský soud v napadeném rozsudku opomněl vysvětlit, proč neprovedl stěžovatelem v žalobě navržený důkaz výsledkem účastníků ústní části zkoušky z řad veřejnosti. Rovněž se vůbec nevypořádal s žalobní argumentací týkající se toho, že v protokolu o zkoušce nejsou zachyceny konkrétní neznalosti v jednotlivých otázkách, v nichž byl stěžovatel hodnocen výsledkem „nedostatečný“, což je dle stěžovatele v rozporu se správní praxí žalovaného. Také tato pochybení způsobila nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a vedla kasační soud k jeho zrušení.

[40] Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud se při posouzení zásahové žaloby stěžovatele dopustil mnoha pochybení způsobujících nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť odůvodnění o zkrácení stěžovatele na jeho právech a o zákonnosti namítaného zásahu je vnitřně rozporné. Městský soud nijak nereagoval na stěžovatelovu námitku stran chybějícího zachycení konkrétních neznalostí přímo v protokolu a rozporu se správní praxí žalovaného a nezdůvodnil, z jakého důvodu neprovedl důkaz výsledkem účastníků ústní části zkoušky z řad veřejnosti. Bylo pak rovněž nutné korigovat úvahy městského soudu ohledně přípustnosti žaloby a stran otázky, zda byl namítaný zásah vůči stěžovateli dostatečně individualizován.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Především odstraní vnitřní rozpornosti v souladu s právními názory kasačního soudu vyjádřenými v tomto rozsudku, vypořádá se s žalobní námitkou a návrhem na provedení důkazu, na které nereagoval v napadeném rozsudku, a přezkoumatelně posoudí, zda úkony, které stěžovatel v žalobě označil, tj. způsob hlasování zkušební komise, sčítání hlasů jejích členů a způsob, jakým komise zaznamenala výsledky do protokolu, jsou nezákonným zásahem.

[42] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu